

## О проекте федерального бюджета на 2023-2025 гг.

Проект федерального бюджета, раскрывающий планы Правительства в отношении проводимой экономической политики, скорее указывает на попытки «свести концы с концами», чем на планы по восстановлению роста экономики. Доходы бюджета в 2023-2025 гг. предлагается нарастить за счет увеличения нагрузки на экономику. При этом расходы бюджета предполагается оставить примерно на том же уровне, что и в текущем году, а финансирование раздела «национальная экономика», а также ряда национальных проектов будет сокращено. Оставшийся дефицит в объеме 0,7-2,0% ожидаемого ВВП предполагается покрывать в основном за счет внутренних заимствований, сохраняя при этом средства ФНБ – однако при этом рост вложений средств Фонда в экономику не запланирован.

На этой неделе был официально опубликован проект федерального бюджета на 2023 г. и плановый период 2024-2025 гг., внесенный в Госдуму, а также сопутствующие ему документы – «Основные направления налоговой, бюджетной и таможенно-тарифной политики», определяющие планы Минфина в сфере фискальной политики на предстоящие 3 года, и законопроекты, отражающие предложения Минфина о налоговых новациях и др. В текущих условиях, когда сведения об исполнении бюджета и планах фискальной политики стали существенно ограничены, открытая публикация этих материалов играет очень важную роль. Безусловно, в текущем положении, когда ситуация в экономике является практически непрогнозируемой на более или менее длительный промежуток времени, вряд ли можно ожидать, что бюджетные проектировки будут полностью воплощены в реальность. Однако они многое могут сказать о том, какой власти видят свою политику на ближайшие годы и какие сигналы участникам рынка хотят послать. Опубликованные материалы демонстрируют, что усилия Минфина сейчас сосредоточены скорее на выполнении важнейших обязательств и минимизации бюджетного дефицита как такового, чем на создании стимулов для восстановления экономики и развития налоговой базы.

Согласно проекту федерального бюджета, в 2023-2025 гг. его доходы составят 26,1-27,9 трлн. руб., а расходы – 29,0-29,5 трлн. руб. ежегодно. Тем самым предполагается, что федеральный бюджет будет сведен с дефицитом в объеме 1,3-2,9 трлн. руб. По отношению к ожидаемому ВВП объем дефицита оценивается на уровне 2,0% в 2023 г., 1,4% в 2024 г. и 0,7% в 2025 г. Вместе с тем, несмотря на сохранение дефицита бюджета (т.е. превышения объемов средств, направляемых бюджетом в экономику, над объемом изъятий из нее), предлагаемую налогово-бюджетную политику трудно назвать стимулирующей – и прежде всего потому, что значительная часть предлагаемых изменений направлена на повышение нагрузки на экономику, отказ от роста бюджетных расходов, а также от роста инвестиций с использованием средств ФНБ.

### Бюджетная ситуация

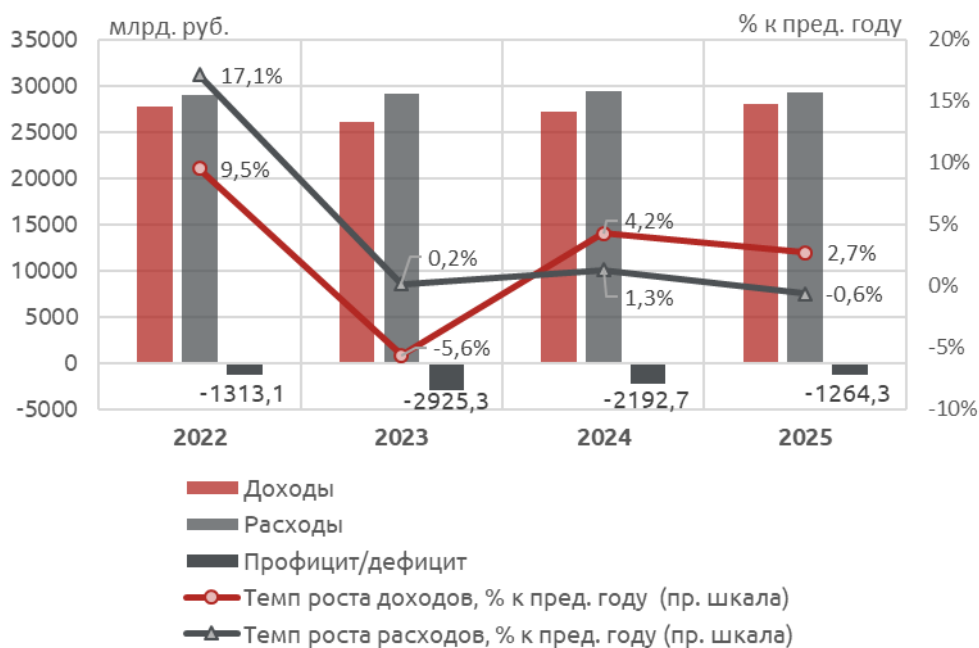
Представленный проект федерального бюджета предполагает, что бюджетные доходы после ожидаемого роста на 9,5% в 2022 г. (главным образом, за счет поступлений налогов и пошлин, связанных с высокими мировыми ценами на сырьевые товары), в 2023 г. снизятся на 5,6%, после чего в 2024 г. увеличатся на 4,2%, а в 2025 г. – еще на 2,7% (см. рис.). При этом Минфин оценивает, что

предлагаемые изменения в налоговой системе приведут к увеличению доходов федерального бюджета на 1031,6 млрд. руб. в 2023 г., на 653,7 млрд. руб. в 2024 г. и на 1699,4 млрд. руб. в 2025 г.

В свою очередь, расходы бюджета, которые в 2022 г. также существенно увеличились (по данным Минфина можно оценить этот рост на 17,1%), в 2023-2025 гг. останутся примерно на том же уровне, что и в текущем году. Согласно проекту бюджета, его расходы в 2023 г. увеличатся только на 0,2%, в 2024 г. – на 1,3%, а в 2025 г. они сократятся на 0,6% к предыдущему году. Такая «стабилизация» расходов на уровне 2022 г. на самом деле представляет собой множественные изменения в структуре расходов, когда одна часть расходов увеличивается, а другая, напротив, сокращается. При этом обращает на себя особое внимание то, что среди расходов, подлежащих уменьшению, находятся расходы по разделу «национальная экономика», а также расходы по ряду национальных проектов.

Необходимо также принимать во внимание, что оценки Минфина бюджетных доходов и расходов на предстоящие годы нередко оказываются излишне консервативными (прежде всего в части доходов бюджета), и по мере исполнения бюджета изначально предполагавшийся дефицит оказывается меньше, либо же и вовсе превращается в профицит. Если такая ситуация возникнет и в 2023-2025 гг., то это будет означать, что бюджетные стимулы для экономики окажутся еще меньше, чем предполагается сейчас.

### Доходы, расходы и дефицит федерального бюджета в 2022-2025 гг., в млрд. руб. и в % к соотв. периоду пред. года



Источник: Законопроект №201614-8 «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», расчеты ИКСИ

### Изменение доходов бюджета

Предлагаемые изменения, относящиеся к доходам федерального бюджета, в основном направлены на повышение нагрузки на экономику. По логике Минфина, представленной в пояснительной записке к законопроекту №201614-8 «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», в 2023 г. ожидается падение нефтегазовых доходов федерального бюджета на 2727,2 млрд. руб., при этом доходы бюджета, не относящиеся к нефтегазовым, должны вырасти на 1164,3 млрд.

руб. Значительный вклад в прирост доходов при этом будет приходиться на «проектируемые изменения в законодательстве» (см. табл. 1).

На первый взгляд, многие из предлагаемых изменений относятся прежде всего к сырьевому сектору экономики (прежде всего, к добыче нефти и газа), а также к отдельным видам деятельности, приносящим сейчас более высокие экспортные доходы в связи с повышением мировых цен на сырье. Однако необходимо учитывать, что увеличение налоговой и таможенно-тарифной нагрузки на производство энергоносителей, топлива, удобрений и т.д. – это основа для повышения издержек для широкого круга компаний, использующих эти продукты для своей производственной деятельности, а следовательно, и основа для повышения цен на готовую продукцию, а также удорожания стоимости создания новых производств.

**Табл. 1. Примеры проектируемых изменений в законодательстве, обеспечивающих увеличение поступлений в федеральный бюджет в 2023 г.**

Предлагаемое изменение	Ожидаемые допдоходы федерального бюджета, млрд. руб.		
	2023 г.	2024 г.*	2025 г.**
<b>Нефтегазовые доходы</b>			
Изменения порядка расчета ставки экспортной пошлины на природный газ	461,9	0	0
Продление корректировки механизма демпфера по акцизу на нефтяное сырье, направляемое на переработку (за счет учета разницы между средними уровнями цен нефти за налоговый период)	248,0	0	0
Введение повышающего коэффициента при расчете ставки НДС на нефть	187,5	0	0
<b>Доходы, не относящиеся к нефтегазовым</b>			
Установление налога на прибыль для производителей сжиженного природного газа по ставке 32% (из которых 15% будут зачисляться в федеральный бюджет)	150,0	0	0
Установление повышенной вывозной таможенной пошлины на уголь и удобрения с 2023 г.	135,6	0	0
Поэтапное завершение действия нулевых ставок ввозных таможенных пошлин (тарифных льгот) на ввоз товаров критического импорта	125,8	22,9	0
Переход к новой системе начисления акцизов на природный газ	117,7	0	0
Повышение собираемости акциза на табак	100,0	0	0
Индексация ставок акцизов на табачную и никотинсодержащую продукцию	37,5	32,3	35,5
Введение акциза на сахаросодержащие напитки с 2023 г.	25,0	0	0

\* Учитываются дополнительные доходы по отношению к уровню 2023 г.

\*\* Учитываются дополнительные доходы по отношению к уровню 2024 г.

*Источник: пояснительная записка к законопроекту №201614-8, материалы СМИ*

Наряду с вышеизложенными мерами по повышению нагрузки на экономику, необходимо учитывать также планы Минфина по изменению системы начисления страховых взносов работодателей, которые не относятся непосредственно к доходам федерального бюджета, однако будут способствовать росту поступлений во внебюджетные фонды, и соответственно, дополнительному росту нагрузки на широкий круг компаний.

На этом фоне предложения о введении дополнительных стимулов к развитию экономики выглядят несопоставимо малыми по сравнению с проектируемыми изменениями, повышающими нагрузку. Среди таких стимулов – это сохранение введенных налоговых стимулов для ИТ-отрасли, расширение перечня организаций в сфере радиоэлектронной промышленности, которые вправе применять пониженную ставку налога на прибыль (3%), снижение нагрузки по налогу на прибыль на компании, приобретающие основные средства – российскую радиоэлектронную продукцию, а также ряд программных продуктов. Кроме того, предлагается ввести во всех регионах страны новый налоговый режим АУСН (автоматизированная упрощенная налоговая система) для микро-бизнеса в отдельных отраслях, имеющего не более 5 сотрудников. Данные меры, безусловно, будут способствовать развитию определенной части экономики, однако в целом их позитивный эффект будет существенно меньше, чем предлагаемые изменения, направленные на повышение нагрузки на широкий круг участников экономики.

## Изменение расходов бюджета

Несмотря на то, что суммарные расходы федерального бюджета предлагается оставить в 2023-2025 гг. практически неизменными по сравнению с 2022 г., законопроект о федеральном бюджете предполагает несколько серьезных изменений в структуре расходов (см. табл. 2). В частности, в 2023 г. планируется 58,4%-ное увеличение расходов по разделу «национальная безопасность и правоохранительная деятельность» (в связи с переоснащением и расширением финансирования МЧС, МВД, Росгвардии, судебных органов и т.д.), а также 13,8%-ное увеличение расходов на социальную политику (что связано прежде всего с индексацией пенсий, выплатой пособий семьям с детьми). В свою очередь, сокращение расходов в 2023 г. по сравнению с 2022 г. планируется провести по целому ряду разделов федерального бюджета, включая раздел «общегосударственные вопросы», «физическая культура и спорт», «национальная экономика», ЖКХ, «здравоохранение» и др.

Табл. 2. Предлагаемое изменение расходов федерального бюджета по основным статьям в 2023-2025 гг. (в % к пред. году)

Статьи расходов	2023*	2024	2025
Общегосударственные вопросы	-24,1%	-0,1%	-8,0%
Национальная оборона	6,5%	-6,7%	-9,5%
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	58,4%	-1,9%	0,3%
Национальная экономика	-18,6%	1,2%	1,0%
Жилищно-коммунальное хозяйство	-6,3%	-15,0%	-37,7%
Охрана окружающей среды	-3,6%	-7,0%	-17,6%
Образование	3,3%	4,8%	-13,6%
Культура, кинематография	-4,2%	3,8%	-16,0%
Здравоохранение	-4,1%	1,6%	1,2%
Социальная политика	13,8%	-0,6%	-2,0%
Физическая культура и спорт	-24,0%	-8,5%	-13,5%
Средства массовой информации	-7,9%	-7,9%	0,4%
Обслуживание государственного (муниципального) долга	8,3%	7,0%	15,6%
Межбюджетные трансферты	2,4%	1,8%	-0,3%

\* Оценено к показателям 2022 г. согласно бюджетной росписи на 1 сентября 2022 г.

Источник: пояснительная записка к законопроекту №201614-8, расчеты ИКСИ

Крупнейшее сокращение в денежном выражении (более 800 млрд. руб.) предложено провести по разделу «национальная экономика», что выразится в сокращении субсидий и финансирования НИОКР для производителей из ряда отраслей промышленности и сельского хозяйства, расходов на развитие инфраструктуры в рамках механизмов развития территорий (таких как ТОР) и т.д. При этом в 2024-2025 гг. не планируется восстановление расходов на национальную экономику. После сокращения в 2023 г. на 18,6%, в 2024-2025 гг. эти расходы планируется ежегодно увеличивать только на 1,0-1,2%.

Важно отметить, что сокращение расходов затрагивает целый ряд национальных проектов, суммарные расходы на которые в рамках законопроекта о федеральном бюджете должны быть уменьшены в 2023 г. на 311,0 млрд. руб. (см. табл. 3). Наиболее масштабное сокращение (на 68,8%, или на 285,5 млрд. руб.) предлагается провести в отношении Комплексного плана расширения магистральной инфраструктуры, в рамках которого финансируются критически значимые для развития экономики инфраструктурные проекты (такие как федеральные автотрассы, инфраструктура ключевых морских портов, региональных аэропортов и др.). В 2024 г., согласно представленному плану, расходы на реализацию Комплексного плана должны сократиться еще на 13,8% по сравнению с уровнем 2023 г. Аналогичные действия по сокращению расходов предлагается провести в отношении национальных проектов «цифровая экономика», «жилье и городская среда», «экология», «туризм и индустрия гостеприимства» и др. Увеличение расходов запланировано только по 5 национальным проектам. Наиболее заметный рост расходов в 2023 г. планируется провести по национальному проекту «Демография» (увеличение расходов на 14,4%, или на 115,3 млрд. руб.), а также «Образование» (увеличение на 16,7%, или на 32,7 млрд. руб.).

**Табл. 3. Объем финансирования национальных проектов в 2022 г. и планируемое изменение в 2023-2024 гг.**

Национальные проекты	Объем финансирования в 2022 г.*, млн. руб.	Изм. финансирования, % к пред. году	
		2023 г.	2024 г.
Демография	802 790,6	14,4%	-3,5%
Комплексный план расширения магистральной инфраструктуры	414 881,0	-68,8%	-13,8%
Безопасные и качественные дороги	392 741,6	1,2%	36,2%
Здравоохранение	372 209,2	-16,7%	-0,3%
Цифровая экономика	200 869,0	-35,6%	-1,8%
Образование	196 078,8	16,7%	6,2%
Жилье и городская среда	185 929,7	-4,0%	-1,6%
Межд. кооперация и экспорт	153 862,5	-17,8%	24,9%
Экология	128 771,5	-7,2%	-26,1%
Наука и университеты	125 325,7	15,6%	6,8%
Малое и среднее предприним-во	84 911,0	-6,4%	-6,0%
Туризм и индустрия гостеприимства	68 051,5	-29,2%	-1,0%
Культура	48 140,6	12,3%	-12,8%
Производительность труда	5 489,2	-6,7%	17,1%

\* Оценено к показателям 2022 г. согласно бюджетной росписи на 1 сентября 2022 г.

Источник: пояснительная записка к законопроекту №201614-8, расчеты ИКСИ

## Покрытие дефицита бюджета

Согласно представленному законопроекту, основным источником для покрытия дефицита федерального бюджета в 2023-2025 гг. должны стать внутренние заимствования. Как следует из материалов Минфина, в 2023-2025 гг. суммарный объем государственных заимствований составит 5,5 трлн. руб., а плановый объем средств ФНБ, используемых для покрытия дефицита – 4,2 трлн. руб. При этом, как утверждает в данных материалах, все это позволит продолжить использовать средства ФНБ на софинансирование инвестиционных проектов. В то же время прогноз объема и структуры ФНБ, представленный Минфином, указывает на то, что средства фонда скорее продолжат играть роль «копилки на черный день», чем станут активно использоваться на инвестиционные цели (см. табл. 4).

Табл. 4. Прогноз объема и структуры средств ФНБ в 2023-2025 гг. (в млрд. руб.)

Показатели	2021 год (отчет)	2022 год (оценка)	2023	2024	2025
<b>Объем ФНБ на начало года</b>					
в млрд. руб.	13 545,70	13 565,30	8 987,40	6 252,90	5 947,20
В % к ВВП	10,30%	9,30%	6,00%	3,90%	3,50%
<b>Пополнение и использование</b>					
Пополнение ФНБ	31,6	2 657,80	0	939	656,3
Использование средств ФНБ	14,1	3 196,80	2 902,60	1 302,50	2,4
Курсовая разница и переоценка активов	2,16	-4 038,98	168,1	57,8	43,2
<b>Объем ФНБ на конец года</b>					
в млрд. руб.	13 565,30	8 987,40	6 252,90	5 947,20	6 644,30
%% к ВВП	10,40%	6,20%	4,20%	3,70%	3,90%
<b>Размещение средств ФНБ</b>					
Объем средств ФНБ, размещенных на счетах в Банке России	8 432,60	5 329,20	2 593,60	2 300,90	3 026,80
Объем средств ФНБ, размещенных в иные (помимо счетов в Банке России) финансовые активы	5 132,80	3 658,30	3 659,40	3 646,30	3 617,40

Источник: пояснительная записка к законопроекту №201614-8

В 2023-2025 гг., согласно представленному прогнозу, объем ФНБ будет значительно сокращен (с 9,3% ВВП России на начало 2022 г. до 3,9% ожидаемого ВВП на конец 2025 г.). Необходимо учитывать, что при действующих критериях о том, начиная с какого объема ФНБ следует направлять эти средства на инвестиции (в ноябре 2021 г. этот «порог» был повышен с 7% до 10% ВВП), вопрос об инвестировании средств ФНБ может быть полностью снят с повестки. На это же указывает и то, что по прогнозу Минфина, объем средств ФНБ, размещенных в финансовые активы (помимо счетов в Банке России) в 2023-2025 гг. будет оставаться примерно на одинаковом уровне (3,62-3,66 трлн. руб.).

Важно и то, что избыточное повышение курса рубля в 2022 г. внесло заметный вклад в сокращение рублевой стоимости активов ФНБ. Так, из данных Минфина следует, что потери ФНБ от курсовой разницы и переоценки активов в 2022 г. более чем на четверть превысят объем средств фонда, которые, как ожидается, будут использованы на покрытие дефицита федерального бюджета по итогам года. На 2024-2025 гг. прогноз Минфина предусматривает, напротив, появление положительной курсовой разницы, однако в текущих крайне волатильных условиях такая оценка может существенно измениться.

*Федеральный бюджет на 2023 г. и последующие годы должен быть ориентирован на исполнение обязательств не только в сфере социального обеспечения и национальной безопасности, но и в сфере развития экономики, что создаст основу для восстановления роста доходов населения, расширения налоговой базы, повышения привлекательности России как места ведения бизнеса и т.д.*

*В этой связи проект федерального бюджета нуждается в существенных корректировках в части сохранения объема финансирования большинства государственных программ и национальных проектов, направленных на стимулирование развития экономики, а также отказа от повышения налоговой нагрузки на бизнес как минимум на ближайшие 2-3 года. Требуется также изменение подходов к исполнению федерального бюджета, предполагающего своевременное исполнение бюджетных назначений в части расходов, а для приоритетных программ – и ускоренное финансирование статей расходов.*

*При этом наличие дефицита федерального бюджета не должно рассматриваться как препятствие к реализации «экономических» программ и предоставления стимулов для развития экономики, поскольку низкий уровень государственного долга РФ позволяет обеспечить долговое финансирование необходимых расходов. Кроме того, значительный потенциал имеется по задействованию возможностей Банка России для финансирования ключевых задач развития экономики, таких как улучшение инфраструктурной обеспеченности регионов страны (например, через расширение Ломбардного списка и реализацию программ выкупа активов).*

---

**Контакты****www.icss.ru**

Россия, 119180, Москва,  
ул. Большая Полянка, д.23/1  
**Тел.:** +7 495 995-11-35  
**Факс:** +7 495 995-11-36  
**E-mail:** [mail@icss.ac.ru](mailto:mail@icss.ac.ru)

---

© Институт комплексных стратегических исследований. Все права защищены.

---